

LA REFORMA FISCAL EN AMERICA LATINA Y EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Francisco Fiallos Navarro

INTRODUCCION:

Uno de los elementos más importantes en el proceso de desarrollo de América Latina es la política fiscal. Se puede decir, sin mucha audacia, que el sano manejo de la política monetaria, y la eficiente manipulación de la política fiscal, son los dos factores que inciden más directamente en el proceso de desarrollo, desde un enfoque interno de la política del estado.

Existen otros factores, pero son más bien de manufactura externa, por ejemplo la política de precios a los bienes de importación en cuanto a su incidencia en contra del desarrollo, pero éstos son factores que el estado no puede controlar, y que sólo pueden ser enfrentados desde una posición regional, en forma de bloques, o carteles, formados por los países en vías de desarrollo para defender sus productos de exportación, como en el caso de la Organización de los Países Productores de Petróleo (OPEP), o los frustrados carteles del café y del banano en las repúblicas centroamericanas y del Caribe.

Las políticas monetarias y fiscal sí son de responsabilidad interna de los estados, y en consecuencia su eficiencia depende del esfuerzo y concentración que los gobiernos estén dispuestos a dedicarle a estas dos áreas vitales de la economía. En cuanto a la política tributaria, podemos afirmar que actualmente ha adquirido una dramática importancia en referencia al concepto de distribución justa del ingreso, y en relación al control sobre los procesos inflacionarios, que han tenido un efecto desmoralizador en el desarrollo económico de los países de la región, y en la lucha por estructurar un sistema social justo.

El estado es el principal propulsor del desarrollo, pero para lograr este desarrollo se necesita una red de infraestructura de gran importancia, como caminos, escuelas, hospitales, etc., y eso lo paga el estado con sus ingresos; pero cuando

entramos a analizar el tema de los ingresos del estado, nos enfrentamos con una serie de problemas cuya solución es harto difícil; por ejemplo: ¿Cuál es la cantidad que se ha de gravar? ¿Sobre quién ha de caer la carga fiscal? ¿En qué tipo de impuesto deben apoyarse las autoridades fiscales? ¿en impuesto sobre ventas, exportación-importación, ingreso personal, consumo, o ingreso de las compañías? ¿qué es lo que la estructura fiscal debe hacer al sistema económico? ¿Debe ser neutral o debe promover ciertos tipos de actividad económica? ¿los impuestos deben ser estructurados a fin de promover el desarrollo económico o luchar contra la inflación? en cualquier caso, ¿cómo deberá ser estructurado el sistema fiscal a fin de conseguir las metas trazadas? Esos son sólo unas pocas de las muchas preguntas que deben ser contestadas en el análisis de la estructura fiscal. A fin de facilitar este proceso se acostumbra figurar un criterio específico para una estructura fiscal ideal. Una vez que se ha logrado acuerdo sobre un criterio determinado, entonces se hace posible juzgar la posibilidad del sistema fiscal y el hacer sugerencias para mejorarlo. Aunque no existe un criterio uniforme en cuanto a qué constituye un sistema fiscal ideal, sin embargo existen algunos elementos básicos que expondremos en la parte tercera de este trabajo.

El Análisis de la Política Fiscal Continental a raíz de la Alianza para el Progreso.

A través de la Alianza para el Progreso los países americanos se propusieron iniciar una cruzada para derrotar el hambre, la pobreza, y el subdesarrollo en el continente. Uno de los instrumentos considerados para el logro de ese fin en la Carta de Punta del Este (la Constitución o Carta Magna de la Alianza), es la política fiscal. Sobre este aspecto se hicieron varias recomendaciones,

contempladas en el objetivo número 6 de la Carta, que dice así: "Movilizar y utilizar, en forma más eficaz, racional y justa, los recursos financieros, mediante: I) la reforma de la estructura de los sistemas tributarios, que incluya impuestos adecuados y equitativos sobre los ingresos elevados y bienes raíces, II) la aplicación estricta de medidas para mejorar la administración fiscal; III) adapta las erogaciones presupuestarias a las necesidades del desarrollo".

En lo que respecta a la recomendación (I) nos encontramos que los sistemas fiscales de América Latina, quizás con la sola excepción del Uruguay, eran a todas luces injustos; la mayoría de los ingresos del estado en concepto de impuestos, provenían de impuestos indirectos y sobre el consumo, es decir que ricos y pobres pagaban exactamente lo mismo al comprar bienes de consumo diario y necesarios; el impuesto sobre la renta no era progresivo, sino más bien regresivo, y la carga fiscal castigaba más duramente a los sectores de ingreso medio, dejando casi sin afectar al estrato más alto de la sociedad, es decir, al sector de altos ingresos. Los impuestos directos prácticamente no existían, los grandes latifundios improductivos no contribuían al fisco.

En cuanto a la recomendación (II) es necesario apuntar que en este aspecto es quizás donde peor se estaba antes de la Alianza, y es en esta área donde quizás menos progreso se ha hecho posteriormente porque es lo más difícil de lograr, pues para ello se necesita gran cantidad y calidad de personal calificado para el manejo de los distintos niveles de la estructura fiscal, que América Latina no tenía, ni aún tiene, a pesar de que se han hecho sustanciales esfuerzos en este campo. Otro factor que debemos mencionar es el hecho de que el estado en Latinoamérica ha sido el mayor empleador y en consecuencia el mejor medio para los políticos llegados al poder, de premiar a sus seguidores, correligionarios, y colaboradores en las campañas proveyéndolos de empleos públicos en cargos para los cuales no tienen la menor preparación ni experiencia. Uno de los damnificados, desgraciadamente, ha sido el Ministerio de Hacienda (Finanzas), centro vital para el desarrollo, que ha sido manejado por gentes incompetentes, e improvisados administradores de las finanzas públicas.

Con relación a la recomendación (III) podemos afirmar que el concepto de la estructura fiscal

no se relacionaba en América Latina con el concepto de desarrollo, antes bien se consideraba al sistema fiscal, por lo menos en su aspecto práctico y aplicado, como una estructura estática, como un medio que el estado utilizaba para pagar sus nóminas, pero no como un elemento impulsor del desarrollo. Fue hasta con el advenimiento del pensamiento desarrollista, incubado en la CEPAL y jefado por Raúl Prebisch, que en Latinoamérica se empezó a estudiar la relación dinámica que debe existir entre el sistema impositivo y la política de desarrollo. Y no fue sino hasta con el nacimiento de la Alianza que a este aspecto se le prestó atención práctica.

Algunos Principios de Política Fiscal; la Posibilidad de su Aplicación en América Latina

Un sistema fiscal debe ser adecuado en dos sentidos: primero, el sistema impositivo debe ser lo suficientemente productivo a fin de poder financiar los gastos actuales del gobierno, de lo contrario nos encontramos frente a un déficit fiscal, y el gobierno tendría que hacer uso de préstamos al sector privado, a bancos o gobiernos extranjeros, o a aumentar al circulante, con lo cual se iniciaría una espiral inflacionaria, que ha tenido efectos sumamente negativos en Latinoamérica. En segundo lugar los ingresos fiscales deben ser capaces de financiar actividades nuevas y en expansión, especialmente en infraestructura, que han sido limitadas precisamente por la escasez de fondos proveídos por el sistema fiscal.

En los dos aspectos se tiene muy mala experiencia en América Latina; la mayoría de los países han presentado una sostenida tendencia a los déficit fiscales, y para remediar esa situación se ha incurrido en préstamos onerosos en el exterior, y a aumentar el circulante con los efectos desastrosos que hemos estado experimentando en los últimos años. En consecuencia, las obras de infraestructura han sido muy pocas, contribuyendo casi en nada a la productividad, y formando de esta manera un círculo vicioso de subdesarrollo, difícil de romper.

Un principio que se debe tomar muy en cuenta en el sistema fiscal, es el principio de progresividad. En este aspecto, aunque prácticamente toda persona entendida en la materia está de acuerdo, poco se ha hecho, por varias razones, entre las cuales podemos mencionar el hecho de

que, obedeciendo a la manera en que está estructurado nuestro sistema "democrático", los políticos que llegan al poder, usualmente están en deuda con poderosos intereses que los han respaldado financieramente en sus campañas, y en consecuencia no implementan políticas fiscales que puedan afectar a esos intereses. Y en cuanto a las dictaduras de derecha, su base de sustentación junto con las armas, es precisamente el conjunto de esos intereses.

La mejor forma de justificar la progresividad de los impuestos es basándose en los valores dominantes de la sociedad, en esta relación John F. Due,¹ comentando la estructura fiscal de los Estados Unidos ha dicho: "El argumento más fuerte en favor de la progresividad es el hecho de que el consenso de opinión en la sociedad de hoy considera la progresividad como necesaria para la equidad. Esta aceptación general del deseo de la progresividad es, a su vez, basada en el punto de vista de que el modelo de la distribución del ingreso, antes de los impuestos, envuelve excesiva desigualdad desde el punto de vista de los mejores intereses de la sociedad. Esta conclusión es, desde luego, un juicio de valor, basado en actitudes aceptadas hacia una óptima distribución de los ingresos. Esto no necesariamente descansa en la asunción de comparaciones de utilidad interpersonal; desigualdad excesiva puede ser condenada en base de injusticia inherente en términos de los valores aceptados por la sociedad, en la desigualdad de oportunidades que resulta, y sobre los efectos de la desigualdad en la creación de inestabilidad política y social".

Eso es sumamente importante en América Latina, donde debido a las injustas estructuras sociales y económicas, los pobres tienden a empobrecerse más, y los ricos a enriquecerse más.

Por último, debemos mencionar el hecho de que la progresividad en cierto sentido se opone al desarrollo de la inflación, porque deja menos dinero líquido en manos de los ricos, y en consecuencia el circulante es menos, además la tendencia a consumir, sobre todo bienes suntuosos, se mantiene baja.

Según los datos que se tienen a mano, los sistemas fiscales de América Latina no sólo son

progresivos, sino que son regresivos, es más, las investigaciones hechas al respecto, indican que la carga fiscal es mucho mayor en la clase media que en la alta. La regresividad que, en general, presentan los sistemas fiscales latinoamericanos se debe, en gran parte, al hecho de que los gobiernos han basado sus ingresos fiscales en impuestos sobre ventas, y sobre el consumo.

Algunos economistas sostienen que la baja recolección de ingresos fiscales en América Latina se debe a que el ingreso "per cápita" es muy bajo, y que de los países pobres no se puede esperar que colecten impuestos como los países ricos e industrializados; pero el hecho es que los países en desarrollo necesitan aumentar sus ingresos fiscales.

Según Hunter y Foley² la cantidad de ingresos fiscales que pueden ser colectados depende de dos variables: la "capacidad fiscal" del país, y el "esfuerzo fiscal" ejercitado por las autoridades fiscales. La capacidad fiscal se define como una medida cuantitativa tendiente a reflejar los recursos que una jurisdicción fiscal puede imponer para aumentar los ingresos con fines públicos. El esfuerzo fiscal es una medida muy aproximada cuantificando la extensión a la cual un gobierno usualmente llega en el uso de su capacidad de aumentar sus ingresos a través de los impuestos.³

Teóricamente es fácil definir esos conceptos, pero según Hunter y Foley, es difícil definirlos operacionalmente, aunque la mayoría de los expertos están de acuerdo en que el ingreso "per cápita" es un determinante esencial de la capacidad fiscal de un país. Generalmente un país con un alto ingreso per cápita está en capacidad de colectar mayor porcentaje de su Producto Nacional Bruto, que un país con bajo ingreso "per cápita". Otro determinante esencial de la capacidad fiscal es el tamaño del sector externo (exportaciones e importaciones) en relación al Producto Nacional Bruto, además de que en este tipo de impuesto la evasión fiscal es más difícil.

1. Citado por John Hunter y James Foley en *"Economic Problems of Latin America"*, p. 248.

2. Op. cit., p. 253.

3. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Staff Report, *"Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort"* (Octubre 1962). Citado por Hunter y Foley, op. cit., p. 253.

Un reciente estudio realizado por Raja Chelliah⁴ analiza los esfuerzos fiscales de cuarenta y nueve naciones, entre ellas dieciséis países latinoamericanos; solamente un país latinoamericano, Brasil, se encontró entre los 11 primeros puestos (el primero), de los cuarenta y nueve países analizados. El resto de Latinoamérica se encontró en la parte más baja de la escala, indicando que sus esfuerzos fiscales han sido pobres en relación con los otros países subdesarrollados. En general, se podrían coleccionar mayores ingresos fiscales, si se realizara un esfuerzo mayor.

Para terminar esta parte del trabajo expresamos las ideas o principios que debieran regir una reforma fiscal en América Latina, expresadas por dos distinguidos tratadistas de política fiscal, Nicholas Kaldor, y Dino Jarach, el primero,⁵ refiriéndose al impuesto personal, dice que éste debe tener cuatro características: primero, incluir un concepto amplio de ingreso: salarios, honorarios, dividendos, intereses, alquileres, ganancias de capital e inclusive la renta potencial de quienes habitan su propia casa. Segundo, considerar a la familia, como unidad económica, sujeto del impuesto, y no a los individuos, es decir sumar los ingresos del marido, la esposa y los hijos menores, pero adoptando deducciones por cargas familiares generales, para diferenciar según el tamaño de la familia. El tercer requisito, fijar el pago por retención en la fuente, de ser posible en la tasa máxima, para efectuar devoluciones del exceso retenido, en lugar de cobrar diferencias, cubriendo intereses del contribuyente por el tiempo en que el gobierno mantiene el exceso de retención. El cuarto requisito era adoptar una tarifa progresiva sencilla, iniciándose en 10 por ciento y con 6 a 8 niveles intermedios, para alcanzar una tasa máxima de 40 o 45 por ciento. Kaldor propugnaba por la abolición del difundido sistema de anonimato en la propiedad de acciones y títulos valores de renta fija, pues decía que en tanto que la riqueza pueda esconderse a través del expediente de documentos al portador, es imposible establecer un sistema general y efectivo de impuestos, sobre la renta o sobre el patrimonio, las sucesiones y donaciones. A este

último respecto, recomendaba incluir impuestos sobre la riqueza personal, que pudieran administrarse conjuntamente con el impuesto a la renta. Así, recomendaba un impuesto anual al patrimonio neto, a base de una tasa moderada, adicionado de un impuesto progresivo al patrimonio total del heredero, legatario o donatario, en el momento de la herencia, legado o donación.

En cuanto a la dificultad de aplicar esas ideas a la realidad latinoamericana veamos lo que dicen los documentos de la III Conferencia Interamericana de Tributación: "El conjunto de recomendaciones, que integran la idea de Nicholas Kaldor sobre una reforma tributaria en América Latina, basadas principalmente en impuestos directos y progresivos a la renta y al patrimonio de las personas, no han podido llevarse a cabo a lo largo de diez años de esfuerzos latinoamericanos por lograr una reforma fiscal, cuyo marco de referencia teórico ha sido precisamente el delineado en la II Conferencia Tributaria".⁶

Jarach⁷ expresa lo siguiente: "el impuesto al patrimonio de las personas físicas, puede ser idóneo como instrumento para lograr los objetivos de la política fiscal, siempre que se administre y recaude en forma eficiente. Los impuestos sobre la propiedad raíz, tanto urbana como real, son idóneos como instrumentos fiscales para lograr una mejor redistribución de la riqueza y promover el desarrollo económico, siempre que sean flexibles en su estructura, pero en cambio no operan como medio eficaz para fines de estabilización económica, sino más bien agravan las fluctuaciones del ciclo. El impuesto al patrimonio neto de las empresas no es instrumento idóneo ni para lograr una redistribución de la renta, ni desde el punto de vista del mantenimiento de la estabilidad, ni aun como factor de desarrollo, a pesar de que en este último aspecto puede estimular a las empresas a mejorar sus rendimientos y a racionalizar la producción. Los impuestos sobre transferencias patrimoniales a título oneroso, no cumplen función redistributiva, generan algunos recursos de cierta importancia, y desaniman la desintegración de los grandes patrimonios. Los impuestos sobre las inversiones y donaciones satisfacen el principio de equidad, aun

4. Raja Chelliah, "Trends in Taxation in Developing Countries". Citado por Hunter y Foley, op. cit., p. 255.

5. Citado en Documentos y Conclusiones de la III Conferencia Interamericana sobre Tributación, publicados por la Secretaría General de la OEA, p. 43.

6. *Ibid.*, p. 43.

7. *Ibid.*, p. 45.

cuando se prestan a fuertes evasiones. Por otra parte, teóricamente deben producir ingresos importantes y ayudar a la dispersión de riquezas y capitales." Comentando estas ideas la Conferencia hizo saber que la posición del profesor Jarach contemplaba la necesidad de construir un conjunto de pensamientos teóricamente correctos, aun cuando no plenamente demostrables en la realidad objetiva.

Algunas consideraciones administrativas

Refiriéndonos a la necesidad de una reforma de la administración fiscal, debemos afirmar que este tipo de reformas es de suma importancia, y de gran necesidad pues no se puede hablar de reforma fiscal, ni de aumento en los ingresos del estado si no se organiza primero la infraestructura necesaria para que la reforma de la política fiscal se presente.

Según Hunter y Foley,⁸ las deficiencias administrativas son directamente responsables por: 1) bajo esfuerzo fiscal; 2) regresividad en la estructura impositiva; 3) práctica generalizada de la evasión física; y 4) incapacidad gubernamental de coleccionar suficientes ingresos fiscales. La primera etapa para mejorar la eficiencia administrativa debe ser la de proveer fondos para emplear mayor número de agentes fiscales. También la mejora de la calidad del personal administrativo debe implementarse mediante el envío del personal a entrenarse fuera del país en las técnicas más modernas de administración fiscal. Los salarios de los agentes fiscales deben incrementarse sustancialmente, al mismo tiempo que se prohíba a éstos tener otro empleo fuera de las oficinas del Fisco. Se debe también suplir a la administración fiscal con modernos aparatos electrónicos de computación, y entrenar al personal encargado de su manejo. Toda esta infraestructura aparentemente es muy costosa, pero el aumento posterior de los ingresos del Fisco, y la posibilidad de estructurar cada vez más sofisticadas técnicas fiscales hacen que la inversión rinda el ciento por uno. Precisamente, el mayor problema que los países latinoamericanos enfrentan en cuanto a los sistemas fiscales se refiere, como lo señalamos antes, al pobre desempeño del personal administrativo, y su mejoramiento sustancial es de una imperiosa necesidad, si los

países quieren confiar en su estructura fiscal para poder implementar su política de desarrollo.

Conclusiones

A partir de la Alianza para el Progreso algo se ha progresado en América Latina, a pesar de las grandes dificultades que todavía existen, según lo vimos en las partes 3 y 4 de este trabajo. Pero aún falta muchísimo por hacer.

Debemos concluir afirmando que en los países en vías de desarrollo se hace necesario que su política fiscal obedezca y se encuentre supeditada a la política de desarrollo. La política fiscal debe ser un instrumento del desarrollo, en consecuencia debe de ser formulada de una manera flexible a fin de: 1) lograr el ahorro interno cuando éste se necesite; 2) canalizar la inversión privada en sectores productivos de prioridad según el plan de desarrollo; 3) inducir el consumo de productos nacionales (gravando fuertemente los productos del exterior innecesarios y suntuosos); 4) impulsar el aumento en la producción (cultivo) de la tierra mediante la imposición de altos impuestos en las tierras baldías, y los latifundios; 5) aumentar en general el Producto Interno del país imponiendo cargas tributarias directas sobre el capital, en vez de impuestos indirectos que lo que hacen es disminuir la capacidad adquisitiva de la gran mayoría de la población; 6) promover la industrialización que utilice materias primas nacionales, mediante una política de incentivos fiscales a ese tipo de industrias; 7) castigar fuertemente la evasión de impuestos mediante medidas legislativas de carácter punitivo, al mismo tiempo mejorando sustancialmente el personal administrativo encargado de investigar las evasiones, y que se organice un sistema de control múltiple sobre los individuos y compañías en esta materia. En suma, los esfuerzos del sistema fiscal deben estar totalmente encaminados a promover el desarrollo económico y social de los países respectivos.

8. *Op. cit.*, p. 262.

BIBLIOGRAFIA

- Bird, Richard y Oldman Oliver*; La Imposición Fiscal en los Países en Desarrollo; Uteha, México.
- Hirschman, Alberto O.*, Bias for Hope: Essays on Development and Latin America, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1971.
- Hunter, Juhn M. and Foley, James W.*, Economic Problems of Latin America, Houghton Mifflin Company, Boston, Massachusetts, 1975.
- Prebisch, Raúl*, Change and Development: Latin America's Great Task, Report submitted to the Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1971.
- Organización de los Estados Americanos*, Secretaría General, Programa conjunto de tributación OEA/BID. Reforma tributaria para América Latina. Problemas de Política Fiscal. 1963. Pan American Union, Washington, D. C.
- Organización de los Estados Americanos*, Secretaría General. La política tributaria como instrumento del Desarrollo, Washington, D.C., 1973.
- Organización de los Estados Americanos*, Consejo Interamericano Económico y Social. El desarrollo de América Latina y la Alianza para el Progreso, Washington, D.C., 1973.
- Joint Tax Program*. Problems of Tax Administration in Latin America. The Johns Hopkins Press. 1965.
- Due, John F.*, Indirect Taxation in Developing Economies, the Johns Hopkins Press. Baltimore. 1970.
- Musgrave, Richard A. And Gillis, Malcolm*: Fiscal Reform for Colombia, Harvard Law School. 1971.
- Watkin, Virginia*. Taxes and Tax Harmonization in Central America. Harvard Law School, 1967.

